

NACIONES
UNIDAS



CEPAL

ILPES

INSTITUTO LATINOAMERICANO
DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL

PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento CPRD-D/102

UNA MAYOR DESCENTRALIZACION DE LAS DECISIONES POLITICAS */

Gerhard W. Wittämper

*/ El presente documento que se reproduce para uso exclusivo de los participantes de Programas de Capacitación, se ha tomado de la publicación "Contribuciones, Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional. Año III, N° 2 (10), abril-junio 1986 - CIEDLA, Buenos Aires, Argentina.
87-8-1113

Gerhard W. Wittkämper *

Una mayor descentralización de las decisiones políticas

Fundamentada en la teoría política del federalismo **

Introducción

La discusión que el federalismo desató en las ciencias políticas guarda en muchos puntos relación con el análisis de la historia constitucional del mismo. El mayor interés se centra en los diversos intentos que, una vez desaparecido el Sacro Imperio Romano Germánico, se inician en 1806 a fin de encontrar una organización política federal para Alemania. En tal sentido las consideraciones se inscriben en torno a la Confederación del Rin, la Confederación Germánica, el Parlamento Nacional reunido en Francfort, la Confederación de Alemania del Norte, la Constitución de 1871 (Segundo *Reich*) y el federalismo de la República de Weimar. Este enfoque se ve enriquecido, además, por los trabajos encuadrados en las ciencias políticas comparadas que incluyen los Estados Unidos de América y Suiza¹.

Conceptos básicos

El pensamiento federalista en las ciencias políticas gira, como es sabido, en torno a dos estructuras de Estado muy disímiles entre sí.

* Doctor en Ciencias Jurídicas, director del Instituto de Ciencias Políticas (*Institut für Politikwissenschaften*) de la Universidad de Münster, autor de *Bürokratisierung und Entbürokratisierung* (1982).

** Versión original, *Begründung einer stärkeren Dezentralisierung politischer Entscheidungen aus der ökonomischen Theorie des Föderalismus*, publicado en Schuster, Franz (Edit.), *Dezentralisierung des politischen Handelns*, vol. I, informe de investigación del Instituto de Ciencias Comunes (*Institut für Kommunalwissenschaften*) de la Fundación Konrad Adenauer, Melle 1979, págs. 60-94.

¹ Deuerlein, Ernst, *Föderalismus. Die historischen und philosophischen Grundlagen des föderativen Prinzips*, Munich 1972. Todos los aspectos concernientes a la historia constitucional alemana están contemplados en Huber, Ernst R., *Deutsche Verfassungsgeschichte seit 1789*, tomo I a V.

El derecho internacional público se ocupa de la Confederación o Federación de Estados en cuanto forma comunitaria del federalismo interestatal. Este tipo de Federación no posee soberanía propia, ya que la misma queda reservada a los diferentes Estados miembros, los cuales también retienen la soberanía legislativa, a menos que haya sido delegada en órganos de la Comunidad. El estudio constitucional comparado destaca en tal sentido la Confederación Helvética de 1803-1848; la Confederación Germánica de 1815-1866 y el período confederativo de los Estados Unidos entre 1778 y 1787.

En el plano del federalismo intraestatal, el trabajo desarrollado por las ciencias políticas se concentra sobre el denominado Estado federal. En este último caso la Federación detenta la soberanía, y los Estados confederados participan de la formación de voluntad a nivel federal. Un tercer elemento característico es la división del poder público entre Federación y Estados confederados. Ejemplos de tales sistemas son Suiza a partir de 1848, los Estados Unidos a partir de 1787 y la República Federal de Alemania.

Estas formas del federalismo interestatal o intraestatal no deben confundirse con los Estados unitarios que pueden poseer una administración descentralizada —caso de Gran Bretaña o Italia— esto es que, sin perjuicio del ejercicio de la soberanía pública por parte del poder central, existen organismos que gozan de cierta autonomía. Otra forma del Estado unitario es la que aparece con administración centralizada, algo a lo que, al menos en cuanto a modelo, aspiraba el nacionalsocialismo.

Aquí se hace necesaria una aclaración adicional.

Para ello, y a fin de resaltar mejor su necesidad, conviene recordar primero los “dos modelos básicos que resultan imaginables en la teoría de la organización del Estado”, a saber, el modelo de organización territorial y el modelo de organización funcional.

“Según el modelo de organización territorial, una única unidad administrativa realiza, en principio, todas las funciones públicas que se dan en un territorio determinado. En ese territorio se observa una concentración absoluta de todas las funciones, aunque limitadas al mismo. En este modelo se inscriben conceptos tales como la universalidad del radio de acción y la unidad de administración. Se trata del modelo de organización basado en corporaciones territoriales, es decir, basado en el cumplimiento de las funciones públicas a cargo de unidades administrativas organizadas territorialmente.

El modelo de organización funcional presupone, en cambio, una organización espacial para cada función específica. Dicha organización se orienta en un enfoque sectorial: lo determinante es la función individual, no el conjunto de las funciones. . . Este modelo de organización funcional y sectorial es históricamente posterior al modelo territorial. . .”².

La referencia a estos dos modelos teóricos básicos de la organización estatal —que en su forma pura prácti-

² Ver, Wagener, Frido, “Typen der verselbständigten Erfüllung öffentlicher Aufgaben”, pág. 31 y ss., en Wagener, Frido (Edit.), *Verselbständigung von Verwaltungsträgern*, Bonn 1976.

camente no aparecen—, es necesaria si se quiere comprender conceptualmente la ambigüedad de términos tales como descentralización y centralización o desconcentración y concentración.

Cuando se habla de descentralización espacial lo que está en juego son las órbitas de competencia de las corporaciones territoriales del nivel inferior; en cambio, cuando se trata de descentralización objetiva se piensa en una mayor independencia de los entes administrativos recurriendo, por ejemplo, a entidades, corporaciones, fundaciones, etc., a las que se transfieren ciertas funciones para una comunidad determinada. Igualmente equívoco es el concepto “desconcentración”: una desconcentración espacial significa que los servicios públicos se prestan con mayor proximidad local; una desconcentración objetiva, en cambio, implica una mayor concientización del problema de los servicios públicos, por ejemplo, a través de una mayor participación de los afectados, lo que no tiene por qué coincidir con una desconcentración que implique mayor proximidad territorial.

Del rol de la psicología y sociología de la organización

Las complejas organizaciones dentro de las cuales se desarrolla nuestra vida hicieron que la ciencia de la psicología política buscara explicar las mismas en función de un sistema de relaciones cooperativas o de la acción sociable del ser humano en el marco de la teoría de la interacción³.

Pero a medida que se avanzaba por los caminos de la psicología se iba comprendiendo también que las organizaciones con características com-

plejas no se pueden explicar señalando sólo que son sistemas de relaciones cooperativas. “Las organizaciones también existen y funcionan con independencia de sus respectivos miembros concretos; en general suelen orientarse en ‘personas abstractas’. Una de las características de las organizaciones contemporáneas es su institucionalización, lo que significa una sustitución de la cooperación espontánea que se da entre ciertos individuos”. El enfoque adoptado por la psicología política requiere, entonces, de una complementación proporcionada por la sociología política y la ciencia de la organización.

Teoremas en torno al federalismo

El debate suscitado en las ciencias políticas sobre el federalismo va acompañado por una serie de tesis normativas y empíricas, también llamadas teoremas, cuya elaboración alcanzada rara vez justifica que sean consideradas teorías.

Estos teoremas reúnen los conocidos argumentos en contra del orden federativo aduciendo que el federalismo afecta el principio de la igualdad, que resulta oneroso, que impide que el proceso de decisión política sea más ágil, lo que produce pérdidas por fricción, y que la actividad estatal se vuelve compleja e intrincada.

Pero también los argumentos a favor del orden federativo integran el repertorio de dichos teoremas: entre

³ Parsons, T., *The social system*, Nueva York 1964; Silverman, D., *Theorie der Organisation*, Viena 1972; Roloff, E., *Psychologie der Politik. Eine Einführung*, Stuttgart 1976.

otras cosas se señala que el federalismo fomenta la democracia. hace más transparente la actividad estatal, fomenta la división de poderes y afianza el Estado de derecho, permite la diversidad en la unidad, fomenta las oportunidades y la competencia partidaria, estimula la predisposición al experimento y la capacidad innovadora y actúa en forma estabilizadora⁴.

La corriente constitucionalista entre las teorías sobre federalismo

Una serie de teorías federalistas mixtas normativas y empíricas destacan los aspectos constitucionales del federalismo.

El aspecto de la doble división de poderes

Uno de los argumentos que más a menudo se esgrime para legitimar el sistema federativo tal como impera en la República Federal de Alemania es la doble división de poderes: división horizontal de poderes en poder legislativo, judicial y ejecutivo complementada con una división vertical del poder público en *Bund** y *Länder***.

En este contexto es necesario distinguir dos aspectos. Un primer aspecto se remite a la división del poder público entre diversos organismos políticos autónomos, actuantes por responsabilidad propia, en especial se refiere a la participación de los *Länder* en la legislación federal. Un segundo aspecto alude, en cambio, a la participación de la oposición en la responsabilidad de gobierno.

En lo que se refiere a una mayor descentralización espacial y objetiva, el aspecto de la doble división de poderes evidencia lo siguiente: las competencias legislativas, judiciales y administrativas que la Ley Fundamental distribuye entre *Bund* y *Länder* encarnan, por su complejidad, por una parte una división regional de poder y por otra parte un sistema de control ensamblado y escalonado para los organismos que componen los diversos poderes públicos. En cierta forma se da un equilibrio de poder entre el *Bundestag****, el Gobierno Federal, por una parte, y el *Bundesrat*****, por la otra. El control político y jurídico dentro de los órganos federales supremos se ve complementado por el control que ejercen los poderes ejecutivos de los *Länder* sobre los órganos más importantes⁵.

La participación de la oposición en la responsabilidad de gobierno también sirve para cimentar el federalismo desde el ángulo de la doble división de poderes: la situación partidaria a nivel federal sufre una corrección a través de las realidades regionales. La toma de decisiones en el *Bundesrat* se

* Federación. N. de R.

** Estados federados. N. de R.

*** Parlamento Federal. N. de R.

**** Consejo Federal. N. de R.

⁴ "Föderalismus: die Bundesrepublik Deutschland als Bundesstaat", en *Informationen zur politischen Bildung*, núm. 169, Bonn 1976, págs. 8 y ss.

⁵ Hesse, K., *Der unitarische Bundesstaat*, Karlsruhe 1962, págs. 28 y ss.; Sontheimer, K., *Grundzüge des politischen Systems der Bundesrepublik Deutschland*, 5ª edición, Munich 1976, pág. 205; Schäfer, F., "Bundesstaatliche Ordnung als politisches Prinzip" en *Politik und Zeitgeschichte*, B 17/75 págs. 3-20.

ve influida sensiblemente por las realidades partidarias imperantes en los *Länder*. De esta manera no sólo se logra una inserción permanente de la oposición en el orden democrático sino también un aporte sustancial al principio de la alternancia en la conducción política. Al papel de la oposición a nivel nacional se puede oponer el rol del partido oficialista en los *Länder* y viceversa⁶.

En términos generales podemos afirmar que enfocando el aspecto de la doble división de poderes, el federalismo se justifica como principio de control y como medio que permite insertar los partidos de oposición en la responsabilidad pública y en el ejercicio del rol de gobierno que le corresponde al *Bund*.

La vivificación de la democracia

Otra teoría sobre el federalismo, que analiza aspectos constitucionales, encuentra una íntima relación entre la decisión por la democracia en la Ley Fundamental y la elección a favor del federalismo. El federalismo cumple la "función de reevaluar y vivificar la democracia" en la medida en que "la proximidad objetiva y local de sus formas de organización... (vivifica) el proceso democrático de formación de voluntad", la forma de Estado federal ofrece "la ventaja de poder abarcar mejor las distintas realidades", haciendo que el "poder público en sus distintas expresiones se vuelva más comprensible, controlable y atractivo". Subyace aquí el criterio de que "una democracia genuina a nivel de Estado presupone democracia en círculos y asociaciones comunitarias más reducidos y que sólo ésta po-

sibilita la democracia y el federalismo del Estado en su totalidad". A su vez, la democracia y el federalismo "no son imaginables ni capaces de funcionar sin el reconocimiento de la libertad personal como base y manifestación traducida en diversos derechos de libertad que tienen que derivar en un Estado de derecho si se quiere que esas libertades posean algún valor genuino"⁷.

Aquí reaparece, en definitiva, la vieja concepción de Otto von Guericke que sostiene que la "persona de unión real" Estado presenta una composición escalonada a partir de personas individuales que ostentan derechos de libertad.

La flexibilización del orden interno en partidos y asociaciones

Konrad Hesse señaló más de una vez que la estructura federal crea posiciones derivadas de una autonomía de los *Länder* que el *Bund* no puede apelar, desde las cuales los organismos partidarios regionales pueden desplegar un desarrollo independiente y autónomo ante las tendencias de mayor centralización y subordinación que parten de la conducción partidaria nacional. Esto permite flexibilizar el orden interno de los partidos de modo más efectivo que el previsto por el art. 21, en la primera oración de su inciso pri-

⁶ Hesse, K., *Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, 4ª edición 1970, pág. 93. Walper, K. H., *Föderalismus*, Berlín 1970, pág. 80 y ss.

⁷ Loebenstein, E., "Der Föderalismus, ein Instrument im Dienste der Demokratie und des Rechtsstaates", en *Dimension des Rechts*, vol. II, Berlín 1974, págs. 827-872.

mero, según el cual el orden interno de los partidos debe responder a principios democráticos.

El razonamiento de una mayor flexibilización se extiende también al ámbito de las asociaciones o grupos de interés⁸.

Esto significa que la estructura federal no sólo encuentra sostén en argumentos referidos a instituciones oficiales sino también en aquellos otros que hacen a las asociaciones intermedias que cobran y a la vez imponen una mayor proximidad funcional territorial a través de asociaciones regionales más pequeñas.

Ahora bien, el razonamiento de la flexibilización con simultánea imposición de homogeneidad podrá ser aplicado para apuntalar la descentralización territorial; no sirve, en cambio, para apoyar la descentralización objetiva o funcional: no hay motivo alguno para pensar que descentralizaciones funcionales tales como la *Bundesanstalt für Arbeit** o el *Bundesbank*** o bien las emisoras de radio y televisión, provoquen una decisiva flexibilización sólo porque el Ejecutivo haya delegado en ellas determinadas funciones que cumplen en forma autónoma.

En todo caso se podrá decir que la descentralización funcional es un medio para aliviar el cúmulo de funciones que rebasa la capacidad de elaborar conflictos que posee el ámbito gubernamental y administrativo directo⁹.

Teorías federalistas sustentadas en la cultura política (criterios subjetivos)

Los límites estadales de los actuales *Bundesländer* y también de las or-

ganizaciones territoriales que los precedieron a partir del 8 de mayo de 1945 respondieron sustancialmente a criterios militares. Contradecían así —al menos ése era el criterio unánime del Consejo Parlamentario— tanto circunstancias subjetivas como criterios objetivos. Esta situación hizo que el Consejo Parlamentario optara finalmente por instaurar un “Estado federal lábil”. Puesto ante una realidad de límites estadales muchas veces arbitrarios, se creó “un Estado federal en el que la existencia y conformación de un Estado federado puedan ser influidas de otra manera que por su exclusiva voluntad o por una reforma constitucional”. Manifestación exterior de este “Estado federal lábil” es el artículo 29 sobre reorganización del territorio federal, suspendido en un primer momento por el auto de aprobación de los gobernadores militares del 12 de mayo de 1949, y que entró planamente en vigencia sólo el 5 de mayo de 1955 para ser modificado luego en 1969 a través de la vigésima quinta ley modificadora a la Ley Fundamental.

Se consideraba que para reconstruir la estatalidad alemana era menester recurrir al sentimiento de unión subjetivo de los grupos poblacionales que vivían en el territorio alemán y a sus diversas particularidades.

* Oficina Federal del Trabajo. N. de R.

** Banco Federal. N. de R.

⁸ Walper, K., *op. cit.*, págs. 80 y ss.; Loebenstein, E., *op. cit.*, pág. 849; Hesse, K., *op. cit.*, pág. 29; Lauffer, K., *Der Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Stuttgart-Berlín-Colonia-Maguncia 1974, pág. 35.

⁹ Ellwein, T., “Entstaatlichung und Deszentralisierung als Mittel zur besseren Konfliktlösung im politischen Prozess”, en Wagener, F. (Edit.), *Regierbarkeit? Dezentralisation? Entstaatlichung?*, Bonn 1976.

De todos modos las teorías federalistas basadas en la cultura política no lograron imponerse plenamente en el art. 29, que no presupone que necesariamente exista una unión étnico-geográfica, ni correlaciones históricas y culturales. Es un artículo en cierta manera redactado en modo condicional, y las tres pautas subjetivas mencionadas sólo cobran "relevancia jurídica" . . . "allí donde concretamente determinan un sentimiento de unión de esa naturaleza".

El art. 29 no da por sentada la existencia de un espíritu de solidaridad en el sentido de las teorías federalistas basadas en la cultura política; sienta simplemente una base jurídica que permite una reestructuración en el caso concreto en que se manifieste dicho espíritu.

Teorías objetivas del federalismo

La adhesión del art. 29, inc. 1 a la fundamentación funcional del federalismo

Además de invocar la legitimación histórica y tradicional del federalismo, la segunda frase correspondiente al inciso primero del artículo 29 recoge los conceptos "conveniencia económica" y "exigencias de la ordenación del suelo y planificación regional" vinculados con circunstancias objetivas, incorporando así la legitimabilidad y legitimación funcional del federalismo*.

Cabe acotar que el segundo concepto, esto es, "exigencias de la ordenación del suelo y planificación regional" sólo fue incorporado en 1976. Si unimos ambos conceptos con el de "capa-

cidad económica de los *Länder*", que menciona la primera oración del inc. 1, veremos que el art. 29 contiene la siguiente teoría funcional: siempre que los *Bundesländer* puedan cumplir con los criterios de "estructura económica sana" y "perspectivas convincentes de desarrollo", estarán en condiciones "duraderas" de cumplir eficazmente las tareas que les incumben.

La línea de pensamiento sistémico-teórica de la interdependencia política

La Ley Fundamental prevé una organización estatal estructurada en dos niveles: el nivel del *Bund* y el de los *Länder*, englobando este último el nivel municipal. El principio normativo que caracteriza la relación entre ambos niveles es el de las lealtades federales que establecen derechos y deberes para el *Bund* y los *Länder*.

Este principio normativo de lealtad federal no pudo satisfacer a la ontología ni a la teoría del Estado, ni tampoco a las ciencias políticas, porque no brinda una respuesta al interrogante de si, más allá del contenido normativo, existe un principio especial de racionalidad como principio estatal del federalismo.

* Art. 29 (Reorganización del territorio federal)

(1) El territorio federal puede ser reorganizado para garantizar que los *Länder*, por su extensión y capacidad económica, estén en condiciones de cumplir eficazmente las tareas que les incumben.

A tal efecto se han de tener en cuenta las afinidades étnico-geográficas, las correlaciones históricas y culturales, la conveniencia económica, así como las exigencias de la ordenación del suelo y planificación regional.

Hubo varios motivos que impulsaron a buscar un principio especial de racionalidad.

La práctica constitucional de los Estados Unidos había desarrollado el principio de racionalidad del federalismo dual hacia un principio de racionalidad de libre cooperación; a título comparativo resultaba natural que se planteara la pregunta por una evolución similar en la República Federal de Alemania.

En segundo término cabe señalar que la búsqueda por los principios de racionalidad en la política tiene una específica tradición alemana, habiendo sido Max Weber quien advirtiera sobre la relación entre racionalidad política y ciertas formas de actuar. La discusión en torno al tema de la racionalidad volvió a cobrar actualidad, siguiendo especialmente las ideas de Weber, en cuestiones tales como determinar en qué medida era posible imponer una planificación política en el sistema de gobierno de la República Federal de Alemania o en qué medida eran viables políticamente reformas internas¹⁰.

Como la cooperación entre el *Bund* y los *Länder* no sólo iba en aumento, sino que también se traducía en un gran número de organismos, en la práctica constitucional surgió un tercer nivel que se manifestó en las llamadas tareas comunitarias del art. 91 a*, en los instrumentos sobre planificación de la enseñanza e investigación incluídos en el art. 91 b** y en el

* Art. 91a (Cooperación de la Federación en virtud de leyes federales)

(1) La Federación cooperará en los siguientes sectores en el cumplimiento de tareas incumbentes a los Länder, cuando dichas tareas fueren de importancia para la colectividad y se requiera la cooperación de la Federa-

ción para mejorar las condiciones de vida (tareas comunitarias):

1. ampliación y construcción de centros científicos de enseñanza superior con inclusión de clínicas universitarias;
2. mejora de la estructura económica regional;
3. mejora de las estructuras agrarias y de la protección de las costas.

(2) Por ley federal que requiere la aprobación del Consejo Federal se precisarán las tareas comunitarias. La ley deberá contener los principios generales para su cumplimiento.

(3) La ley adoptará disposiciones sobre el procedimiento y sobre las instituciones destinadas a una planificación básica conjunta. La inclusión de un proyecto en la planificación básica requiere la aprobación del Land en cuyo territorio dicho proyecto haya de llevarse a cabo.

(4) En los casos contemplados en el inciso 1º, números 1º y 2º, la Federación correrá con la mitad de los gastos en cada Land. En los casos mencionados en el inciso 1º, número 3, correrá por cuenta de la Federación la mitad de los gastos como mínimo; la participación de los Länder se fijará de modo uniforme para todos ellos. La reglamentación se hará por ley. La puesta a disposición de los recursos quedará reservada a la respectiva consignación en los presupuestos de la Federación y de los Länder.

(5) Deberá informarse acerca de la ejecución de las tareas comunitarias al Gobierno Federal y al Consejo Federal siempre que lo exigieren así.

** Art. 91b (Colaboración entre la Federación y los Länder en virtud de convenios)

La Federación y los Länder podrán colaborar en virtud de convenios en la planificación de la enseñanza y en la promoción de instituciones y proyectos de la investigación científica que posean un alcance suprarregional. La repartición de los gastos se reglamentará en el convenio correspondiente.

¹⁰ Bank, H. P., "Rationale Sozialpolitik", en *Ein Beitrag zum Begriff der Rationalität*, Berlín 1977; Volk, E., *Rationalität und Herrschaft: Aspekte einer Theorie der Implementation zentraler Planung in der europäischen Industriegesellschaft*, Berlín 1970; Scharf, F. W. (En colab.), *Politische Durchsetzbarkeit innerer Reformen*, Gotinga 1974; Schatz, H., *Politische Planung im Regierungssystem der Bundesrepublik Deutschland*, Gotinga 1974.

Consejo de planeamiento financiero y el Consejo coyuntural para el sector público creados sobre la base de las reformas introducidas al art. 109*, todas modificaciones implantadas en la reforma constitucional de 1969. Afirmar que todo ello esconde un "principio activo de Estado" como principio especial de racionalidad, como lo hiciera por primera vez y probablemente apoyada en las ideas de Ulrich Scheuner, la "Comisión para la reforma financiera en su *Peritaje sobre la reforma financiera en la República Federal de Alemania***", exigía y sigue exigiendo una mayor compenetración teórica apoyada en estudios empíricos, más allá de un simple registro de los cambios operados.

Un intento de esta naturaleza hicieron Reisert y Schnabel en su *Fallstudien zum Planungs- und Finanzierungsverbund von Bund, Ländern und Gemeinden****, habiéndoles suministrado el trabajo teórico básico Fritz W. Scharpf en su *Theorie der Politikverflechtung*****. Los tres autores plantearon también unas primeras consideraciones sobre la forma de medir el provecho derivado del surgimiento del tercer nivel en las relaciones entre el *Bund* y los *Länder*"¹¹.

La línea de pensamiento informativa y conductivista que subyace al trabajo es sistémico-teórica, aunque no en el sentido estricto de una teoría de sistema cibernética¹².

El criterio predominante en esta corriente sistémico-teórica es la pregunta por los "programas conductivistas realizables dentro del sistema de interdependencias"¹³.

En definitiva, los autores diagnostican una hiperinterdependencia en de-

* Art. 109 (Economía presupuestaria en la Federación y los Länder)

(1) La Federación y los Länder son autónomos e independientes entre sí por lo que a su economía presupuestaria se refiere.

(2) La Federación y los Länder deberán tener en cuenta en su economía presupuestaria las exigencias del equilibrio económico general.

(3) Por ley federal que requiere la aprobación del Consejo Federal podrán fijarse principios de validez conjunta para la Federación y los Länder en lo que atañe al derecho presupuestario, a una economía presupuestaria que tenga en cuenta las exigencias coyunturales y a una planificación financiera de varios años de duración.

(4) Para evitar una perturbación del equilibrio económico general podrán dictarse mediante ley federal, que requiere la aprobación del Consejo Federal, disposiciones sobre:

1. Cantidades máximas, condiciones y el orden cronológico de los créditos tomados por las corporaciones territoriales (Gebietskörperschaften) y las mancomunidades administrativas (Zweckverbände) y
2. la obligación de la Federación y de los Länder a tener depósitos no redituables en el Banco Federal Alemán (reservas de compensación coyuntural). Las autorizaciones para dictar decretos no podrán ser concedidas sino al Gobierno Federal. Los decretos requieren la aprobación del Consejo Federal y serán derogados siempre que lo exigiere el Parlamento Federal; la reglamentación se hará por ley federal.

** Gutachten für die Finanzreform in der Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart 1966.

*** Estudio de casos para la unión de financiamiento y de planeamiento del Bund, los Länder y Municipios.

**** Teoría de la interdependencia política.

¹¹ Scharpf, F. W., Reissert, B., Schnabel, F., *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland*, Kronberg/Taunus 1976.

¹² Wittkämper, G. W., "Systemtheorie", columna 1.602, en Bierfelder (Edit.), *Handwörter des öffentlichen Dienstes. Das Personalwesen*, Berlín 1975.

¹³ *Ibid.*, pág. 66.

trimento de los programas de conducción realizables, aumentando dicha hiperinterdependencia —siempre según los autores— la probabilidad de un déficit objetivo de conductividad. Dado que los problemas objetivos de fragmentación en las relaciones entre el *Bund* y los *Länder* no alcanzaban a explicar la hiperinterdependencia constatada en los casos estudiados¹⁴, se recurrió a la “óptica de los promotores de programas políticos especializados en determinados campos” y a las ventajas “político burocráticas” que la interdependencia política ofrece a los actores intervinientes en el proceso de decisión a nivel de *Bund*, *Länder* y *Gemeinden** para así brindar una mayor explicación¹⁵.

Con todo, la buena voluntad de los autores por indagar los criterios de utilidad, objetivos y subjetivos, que determinan la interdependencia política no puede disimular las siguientes parcialidades:

- los autores parten de la premisa de una elevada carga de problemas y gran cantidad de restricciones a la acción de la democracia competitiva en las condiciones del capitalismo tardío;
- el análisis de la relación costos/utilidad del sistema de interdependencias se focaliza en “los ‘costos’ potenciales de las interdependencias políticas como barreras a la capacidad de maniobra política”; y
- la magnitud de utilidad predominante es la elaboración efectiva del problema, por la parte de los costos sobresale el déficit de conductividad, y objeto principal del análisis son las estructuras y los procesos de decisión públicos.

Los puntos enunciados hacen que esta teoría sistémica sólo pueda ser catalogada como teoría sectorial especial del federalismo. A una calificación como teoría general del federalismo se oponen los siguientes reparos:

- según la jurisprudencia sentada por la Corte Constitucional Federal, la Ley Fundamental, al establecer en su artículo 1° la obligación de respetar y proteger la dignidad del hombre y en el artículo 20 su adhesión al Estado social**, optó por un punto intermedio entre individualismo y colectivismo, definiendo la relación de tensión entre individuo y comunidad a favor de la inserción y vinculación del primero en la segunda sin por ello violar el valor propio de la persona. La línea de pensamiento de Scharpf y otros ni siquiera enfoca el objetivo que esto significa para el Estado Federal que es la República Federal de Alemania y que consiste en realizar el personalismo así comprendido;
- de presentar Scharpf y otros sus pensamientos como una teoría ge-

* *Municipios.*

** Art. 20 (Principios constitucionales y derecho a la resistencia)

(1) La República Federal de Alemania es un Estado federal, democrático y social.

(2) Todo poder público emana del pueblo. Ese poder es ejercido por el pueblo mediante elecciones y votaciones y por intermedio de órganos particulares de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial.

(3) El poder legislativo está sometido al orden constitucional; los poderes ejecutivo y judicial a la ley y al derecho.

(4) Contra cualquiera que intente derribar ese orden les asiste a todos los alemanes el derecho a la resistencia cuando no fuera posible otro recurso.

¹⁴ *Ibid.*, pág. 233.

¹⁵ *Ibid.*, pág. 239 y ss.

neral del federalismo, también habría que denunciar la falta de referencia al "federalismo integral", una corriente iniciada por Proudhon y desarrollada por Dandieu y Robert Aron así como Marc ¹⁶.

Esta corriente intenta canalizar los principios estructurales de organización con el objetivo de lograr la autorrealización personal del hombre, distribuyendo las competencias y recursos en función de los problemas, y partiendo de valores centrales como son la participación y la corresponsabilidad de los ciudadanos en todos los ámbitos vitales.

Si nos guiamos por este enunciado, una teoría general del federalismo tendría que relacionar los intereses de una óptima conductividad gubernamental con aquellos valores que privilegia el federalismo integral para llegar recién después a una valuación general.

La fundamentación en una teoría de innovación

En los últimos años la innovación definida, como predisposición a invertir en nuevas tecnologías, a moverse en nuevas formas de organización y, en general, a traducir nuevas ideas en decisiones y éstas en procesos, ha sido objeto de múltiples estudios teóricos y empíricos referidos a la inversión en nuevas tecnologías. En tal sentido, Brandenburg y otros elevaron un dictamen sobre decisiones innovadoras a la Comisión para el cambio económico y social ¹⁷.

El trabajo también presenta un análisis exhaustivo de las relaciones entre innovación y estructura organizativa, y los autores arriban a los mismos resultados a los que llegó Knut Bleicher

en 1970 con respecto a las estructuras del sistema de innovaciones para los modelos de organización y conducción de empresas en general, sin que Brandenburg y otros hagan expresa referencia a Bleicher ¹⁸.

Tanto Bleicher como Brandenburg y otros recurren a la teoría general de la innovación elaborada por Wilson en 1967 ¹⁹.

Las tesis elaboradas por Wilson son las siguientes:

- cuanto menos uniforme es una organización, tanto mayor será la probabilidad de que sus miembros desarrollen un número considerable de ideas nuevas;
- cuanto menos uniforme es una organización, tanto mayor será la probabilidad de que esas ideas cobren importancia en el plano de las decisiones;
- cuanto menos uniforme es una organización, tanto menor será la proporción de ideas novedosas que se traduzcan en un resultado concreto.

A primera vista las tesis parecen convalidar las conclusiones de Scharpf y sus colegas. Pero si relacionamos la

¹⁶ Roemheld, L., *Integraler. Föderalismus. Modell für Europa. Ein Weg zur personalen Gruppengesellschaft*, tomo 1, Munich 1977, pág. 23 y ss.

¹⁷ Brandenburg, Brödner, Hetzler y Schienschtock, *Die Innovationsentscheidung. Bestimmungsgründe für die Bereitschaft zur Investition in neue Technologien*, Gotinga 1975.

¹⁸ Bleicher, K., "Die Entwicklung eines systemorientierten Organisations- und Führungsmodells für Unternehmung", pág. 235 y ss., en Bleicher (Edit.), *Organisation als System*, Wiesbaden 1972.

¹⁹ Wilson, J.Q., "Innovation in organisation, notes toward a theory", en Thompson, *Approaches to organizational design*, Pittsburgh 1967, pág. 200 y ss.

menor cantidad de ideas innovadoras concretadas con el mayor número de propuestas, el resultado bien puede arrojar un balance innovador positivo para la organización federal.

Resumiendo podemos decir, que el estado actual de las teorías de innovación es un desafío a oponer tesis sobre innovación política a las que presentara Scharpf y otros sobre la llamada interdependencia política.

La teoría personalista del federalismo

Puede surgir de modo diverso:

- a) los representantes del federalismo integral diseñaron un modelo de sociedad grupal y personal, con estructura federalista a partir de un supuesto valor central que es la autonomía del individuo o bien de los grupos ²⁰.
- b) si se resuelve el dualismo entre soberanía popular y soberanía pública ²¹ en dirección a una soberanía popular potenciada hasta niveles anárquicos, se llegará a propuestas que, en definitiva, son comparables con las anteriores ²²;
- c) otra posibilidad sería llegar a una teoría personalista del federalismo desde una teoría de la alienación y cosificación, por ejemplo, retomando la idea de Fichte, "que en sus distintos escritos, tildados de teoría de la ciencia y que nunca fueran leídos, fue el primero en esbozar la idea, aunque en forma muy abstracta, de que el hombre realiza su libertad recuperando el dominio sobre aquellos productos que se escabulleron de su autodeterminación". El producto que se le escurrió de entre las manos bien puede ser el

orden público fuertemente centralizado que sería necesario federalizar para alcanzar una organización más próxima al ciudadano, por ejemplo, logrando una proximidad territorial con el individuo ²³.

Nuestra postura contiene elementos de las líneas de pensamientos citadas en los acápites a y c, aunque, al menos en lo que hace a su resultado final, se forma de la siguiente manera: las decisiones básicas de la Ley Fundamental en pro de la democracia, del Estado de derecho, del Estado social y del Estado federal están referidas a una visión del hombre, que la Corte Constitucional Federal determinó de la siguiente manera: la Ley Fundamental ha definido la tensión existente entre individuo y comunidad optando por la persona integrada y referida a la comunidad, sin por ello violar su valor intrínseco; se eligió el camino medio del personalismo entre individualismo y colectivismo.

Esta decisión en favor de una solución de compromiso entre el individualismo y el colectivismo requiere una cierta dosis de autorrealización incluso en el terreno político. Para ello están las elecciones y votaciones y todos aquellos campos que la Ley Fundamental abre al ciudadano maduro, como ser, la participación en la formación de la voluntad política.

Privilegiando la actuación política a nivel territorial, el siguiente interro-

²⁰ Roemheld, L., *op. cit.*, pág. 51 y ss.

²¹ Kurz, H. (Edit.), *Volkssouveränität und Staatssouveränität*, Darmstadt 1970.

²² Löschen, P., *Anarchismus*, Darmstadt 1977.

²³ Schrey, H. (Edit.), *Entfremdung*, Darmstadt 1977, pág. 27 y ss.

gante resume la cuestión central de nuestro pensamiento:

¿Qué aptitudes se necesita encontrar y dónde para permitir la autorrealización en el campo de acción de la visión del hombre que inspira a la Ley Fundamental?

Preguntemos primero por las aptitudes.

La autorrealización prevista por la Ley Fundamental requiere que el ciudadano cuente con cierto equipamiento en lo que hace a formación política; el mandato no se puede cumplir en el vacío. Son cuatro las competencias a transmitirse para que se pueda llegar a la realización política:

- competencia real en el sentido de un cierto grado de conocimiento de la cosa política;
- competencia de integración, o sea, la capacidad de ir engarzando los conocimientos puntuales obtenidos hasta formar una imagen general de relevancia política;
- competencia social definida como capacidad de realizar las aptitudes reales adquiridas a través de la competencia real y de integración también en el plano social, por ejemplo, en procesos participativos, ya que no se desea que esa competencia social sea ejercida siguiendo ciegamente algún ideal, sino que lo que se pretende es que haya un discernimiento propio de valores;
- la cuarta competencia que define la capacidad de autorrealizarse mediante decisiones propias es la competencia cultural.

Esta teoría de las competencias rebata así la idea, que a veces también se encuentra en las publicaciones de carácter científico popular, de que la

descentralización territorial crea por su sola lógica interior una cultura política de participación cívica. Un ciudadano que no esté equipado con ciertas competencias puede estar rodeado de descentralización, sin que pueda sacar mayor provecho, precisamente por la carencia de competencias.

Damos por sentadas las cuatro competencias que traducen, por una parte, la visión del hombre contenida en la Ley Fundamental y encierran, además, la obligación de la República Federal de Alemania como Estado de hacer renovados esfuerzos por reducir el carácter institucional del Estado técnico acercándolo al sentir y al radio de acción de aquellos ciudadanos que poseen las competencias. En tal sentido, la decisión de la Ley Fundamental por una visión personalista del hombre implica a la vez el mandato conferido al Estado de obtener una renovada aceptación a través de la participación de los ciudadanos dotados de determinadas competencias.

No es difícil inferir que hay diferentes ámbitos políticos o que, para expresarlo en el idioma técnico, hay distintas políticas sectoriales o regionales. La obligación de una conformación tendiente a despertar la aceptación ciudadana no recae en todos los ámbitos por igual, lo que equivale a decir que cada sector deberá ser analizado en cuanto guarda proximidad o no con la aceptación. Las cuestiones atinentes al derecho internacional público que se debaten durante años en los foros internacionales y cuyo alcance el ciudadano, por más buena voluntad que ponga, apenas puede llegar a comprender, no exigen la misma proximidad que la acción política territorial afectada en mayor medida que otros ámbitos por el mandato consti-

tucional de la autorrealización, por el hecho de que la vida de todo ciudadano guarda una relación activa o pasiva con el territorio en que vive. De hecho es una de las claves mismas que deciden sobre el grado de aceptación alcanzado.

Lógicamente, no basta con comprender que la actuación política en el ámbito territorial es uno de los temas centrales de la aceptación para exigir que se instituya una cultura política de participación cívica a través de la descentralización territorial. Los opositores a tal sistema podrían aducir que antes habría que efectuar una comparación con modelos centralizados y que además sería necesario someter ambos modelos a un análisis de costos y utilidad.

El no poder presentar aquí un análisis de este tipo abre, sin dudas, un flanco en nuestra postura. Sin embargo, quisiera describir brevemente aquellos criterios que, desarrollados por las ciencias políticas para evaluar las teorías federalistas, a nuestro juicio deberían ser contemplados en un análisis comparado de costos y utilidades.

Criterios que aplican las ciencias políticas en la evaluación de teorías federalistas

Seis son los criterios evaluativos que consideraremos.

La operacionalización de los valores

El orden constitucional de la República Federal de Alemania es un orden

sujeto a valores, lo que hace que al evaluar un modelo de organización para las corporaciones territoriales sea de importancia decisiva establecer en qué medida dicho modelo contribuye a ilustrar las decisiones constitucionales en favor de determinados valores, y acercar dichos valores al ciudadano, para que de su comprensión resulte esa aceptación del orden público que significa la República Federal de Alemania y que se denomina legitimidad. La Corte Constitucional Federal dejó expresa constancia que el sistema de valores de los derechos fundamentales también orienta a la organización pública.

Pero si la organización del Estado también cumple una función en la realización de los valores resulta necesario analizar toda posible solución en función del aporte que pueda proveer en beneficio de la difusión de los mismos.

Optimación de las competencias

Entre las diversas funciones públicas existen relaciones horizontales (rango de función) y/o verticales (profundidad). La optimización de las competencias pretende encontrar aquellas formas derivadas de la lógica objetiva en la ejecución de las funciones que, respetando los criterios de rentabilidad y economía, asegure permanencia, paralelismo e integración de la misma desembocando, en definitiva, en una regulación aceptable de las competencias.

Optimación de la participación

La Ley Fundamental concede al ciudadano la oportunidad de partici-

par en el proceso de formación de la voluntad política. Esta oportunidad puede llegar a frustrarse, aún con un máximo de participación, cuando los ciudadanos poseen el derecho de participar en decisiones fuertemente segmentadas en tanto que en lo referido a la cosa misma cunde la sensación alienante de no poder aprehender el contexto general, y/o se da una falta de participación en decisiones parciales de peso. No se trata entonces de un máximo de participación sino de un grado óptimo en función de las posibilidades participativas en la concreción de tareas sustanciales que generen comprensión y convicción.

Rentabilidad social

Ya hice referencia al aspecto de la rentabilidad y economía. Se trata de criterios evaluativos que muchas veces han llevado a una interpretación errónea a nivel sectorial. Rentabilidad social como criterio evaluativo significa que toda solución de un problema en el sector público deberá ser evaluada desde dos dimensiones:

- dimensión 1: la organización administrativa interna;
- dimensión 2: los objetivos sociales que se persiguen con los procesos administrativos internos.

Ambas dimensiones se traducen en dos niveles evaluativos de rentabilidad. El nivel 1 se refiere a criterios de rentabilidad clásicos tales como rentabilidad del capital invertido, y/o reducción de costos, y/o mejoras cualitativas.

El nivel 2 gira en torno al siguiente interrogante: ¿cómo se proyectan ciertas medidas siguiendo el criterio de la inversión de recursos sociales, por una

parte, y el criterio de los servicios y efectos sociales prestados, por la otra?

Activación de los ciudadanos

Anteriormente expresamos que la cultura política de la participación ciudadana no es una cultura que se desarrolle sólo a partir de soluciones en el plano organizativo. Más que eso es una cultura que hay que inculcar a través de competencias que se otorgan al ciudadano, a través de formación política y de una práctica gradual que responda a la formación adquirida. En tal sentido, activación cívica significa determinar en qué medida soluciones del campo organizativo pueden resultar fértiles en el ámbito de la transmisión de competencias.

Homogeneidad federal e individualidad regional

El artículo 72, inc. 2 de la Ley Fundamental* expresa su adhesión a los valores de la homogeneidad federal, tales como unidad jurídica y económica, condiciones de vida uniformes, etc.,

* Art. 72 (Legislación concurrente de la Federación, concepto)

(2) En este plano, la Federación tiene la facultad de legislar cuando exista la necesidad de reglamentación por la ley federal en los siguientes casos:

1. cuando un asunto no pudiere ser regulado satisfactoriamente por la legislación de los Länder;
2. cuando la regulación de un asunto por ley de Land pudiere afectar los intereses de otros Länder y los intereses generales;
3. cuando lo requiera el mantenimiento de la unidad jurídica o económica, especialmente el mantenimiento de condiciones de vida uniformes más allá del territorio de un Land.

espíritu al que en gran medida responden los contenidos de la lealtad federal que mencionáramos.

Por otra parte, la Ley Fundamental adhiere a la homogeneidad regional dentro del Estado federal, especialmente allí donde se presenta como afinidad étnico-geográfica manifestándose en un sentimiento de solidaridad nacido de correlaciones históricas y culturales —para volver a citar una vez más los criterios reunidos en el inciso primero del artículo 29. Esto implica

que la Ley Fundamental misma prescribe, como criterio para evaluar los análisis de relación costos/utilidad, determinar en qué medida una solución organizativa responde a la vía intermedia entre homogeneidad federal e individualidad regional.

Criterios tales como “proximidad territorial”, “proximidad al ciudadano” o “cumplimiento uniforme de las funciones” son, sin lugar a dudas, normas secundarias derivadas de los criterios principales que acabamos de citar.

Resumen

El autor centra su atención en el tema de la centralización y descentralización de las decisiones políticas en la República Federal de Alemania.

El principio de la “fidelidad” de los Länder y del Gobierno Federal encuentra su base en la concepción del Estado federal. La Federación detenta la soberanía, mientras que cada Estado participa en la formación de la voluntad federal, resultando en consecuencia esencial encontrar un grado óptimo de interacción entre la unidad administrativa mayor y sus partes componentes.

En el caso de la República Federal de Alemania, las condiciones necesarias se encuentran expresadas en el ordenamiento dado por la Ley Fundamental. El orden constitucional contempla el funcionamiento de un órgano coordinador de las distintas voluntades estatales, denominado *Bundesrat*. Pero la totalidad del edificio legal fundamenta su aplicación en una cultura política que forma la base de la convivencia social y en consecuencia define el plano en el que el ciudadano hace efectivas las competencias que no delega expresamente en los distintos órganos representativos de gobierno.

Summary

The author treats the topic of centralized and decentralized political decisions in the Federal Republic of Germany.

The principle of “fidelity” between the *Länder* and the Federal Government is based on the conception of the federal state. This principle is supposed to optimize the relationship between the two levels. In the Federal Republic the necessary conditions for the functioning of the federal systems are defined and fixed in the Fundamental Law. Constitutional order requires the installation of a coordinating and controlling organ called the *Bundesrat* (federal advising council). However, the German legislation, based on the existing political culture of the country, defines the frame of reference for the activities of government.

